

Anna Pulit

PREZYDENTURA WE WSPÓŁCZESNYM SYSTEMIE PARLAMENTARNYM (NA PRZYKŁADZIE GRECJI)

We współczesnych systemach parlamentarnych prezydent pełni funkcję głowy państwa. Jest także jednym z organów władzy wykonawczej. Często przypada mu rola arbitra w konfliktach politycznych pomiędzy parlamentem (jego większością) a rządem. Nadto prezydent pełni szereg funkcji państwowych wyznaczonych przez konstytucję. Ilustracją pozycji ustrojowej i funkcji prezydenta we współczesnych europejskich systemach parlamentarnych może być instytucja prezydenta w Republice Greckiej.

Konstytucja Republiki Greckiej z 9 lipca 1975 r. opiera system ustrojowy na założeniu podziału władzy i systemu parlamentarnego. Jednocześnie akcentuje pozycję ustrojową prezydenta i przyznaje mu istotne funkcje państwowe¹. Ustrojodawca konstytucyjny postrzega prezydenta w podwójnej roli: uczestnika władzy ustawodawczej oraz podmiotu władzy wykonawczej. Prezydent Republiki Greckiej jest jedynym organem państwowym mającym udział w obu „władzach politycznych”. Nadto do obowiązków prezydenta należy sprawowanie arbitrażu w stosunkach między instytucjami Republiki, w tym zwłaszcza pomiędzy parlamentem a rządem. Stanowiska prezydenta nie można przy tym łączyć z inną funkcją państwową.

W odróżnieniu od rozwiązań charakterystycznych dla systemu prezydenckiego konstytucja grecka uzależnia wybór prezydenta od woli parlamentu – Izby Deputowanych. Izba ta wybiera prezydenta na pięcioletnią kadencję. Dopuszczalna przy tym jest jednokrotna reelekcja².

Wybór prezydenta nastąpić powinien co najmniej na miesiąc przed wygaśnięciem pełnomocnictw osoby dotychczas piastującej ten urząd. Wybór nowego prezydenta wymaga zwołania przez przewodniczącego specjalnego posiedzenia Izby Deputowanych. Kandydatury zgłaszane są imiennie i podlegają jawnemu głosowaniu. Zgodnie z art. 31 konstytucji kandydat na prezydenta musi spełniać na-

¹ T. Czekalski, *Grecja*, Warszawa 2003, s. 19.

² Art. 30, ust. 1 i 5, art. 32 konstytucji z 1975 r.

stępujące wymagania: posiadać co najmniej od pięciu lat obywatelstwo greckie, pochodzić z ojca Greka, ukończyć 40 lat oraz mieć prawo głosowania. Konstytucja ustanawia przy tym relatywnie wysoki próg wymaganej większości – $\frac{2}{3}$ ogólnej liczby deputowanych³. Jeśli wymóg ten nie został spełniony, ponawia się głosowanie po pięciu dniach; próg wymaganej większości pozostaje na tym samym poziomie. Jeśli druga tura głosowania nie przyniesie rezultatu, po kolejnych pięciu dniach przeprowadzana jest trzecia tura, w której próg większości zostaje nieznacznie obniżony. Wymaga się wówczas uzyskania $\frac{3}{5}$ głosów ogólnej liczby deputowanych.

Trzecia tura zamyka tok wyboru prezydenta, jej negatywny wynik oznacza rozwiązanie Izby Deputowanych (jako nie mającej wymaganej większości) i zarządzenie przedterminowych wyborów. W nowo wybranej Izbie ponawia się dotychczasową procedurę wyborczą, z tym że próg większości w pierwszej turze zostaje obniżony do $\frac{3}{5}$, zaś w drugiej turze do poziomu większości bezwzględnej (50% plus jeden głos). W tej fazie wyboru prezydenta do trzeciej tury dopuszczani są dwaj kandydaci, którzy w drugiej turze uzyskali największą liczbę głosów ważne oddanych. Ten z kandydatów, który w trzeciej turze uzyska większą liczbę głosów, wybrany zostaje Prezydentem Republiki⁴.

Konstytucja reguluje również kwestię niezdolności określonej osoby do pełnienia funkcji prezydenta oraz jego ustąpienia. Niezdolność do pełnienia urzędu może mieć charakter okresowy (wówczas wymagane jest zastępstwo) lub stały (wówczas konieczne jest dokonanie nowego wyboru). W tym drugim przypadku konieczne jest zebranie się Izby Deputowanych, która wybiera nowego prezydenta. Ten sam wymóg konstytucyjny obejmuje zarówno przypadki zrzeczenia się urzędu przez prezydenta, usunięcia go ze stanowiska, jak też śmierci prezydenta⁵.

Nowo wybrany prezydent zobowiązany jest do złożenia przysięgi⁶ na posiedzeniu Izby Deputowanych. Po dokonaniu tej czynności obejmuje on urząd, co winno nastąpić w dniu następnym po dacie wygaśnięcia kadencji poprzedniego prezydenta. Kwestia czasowego zastępstwa w pełnieniu urzędu prezydenta została uregulowana konstytucyjnie i dotyczy kilku okoliczności: pobytu za granicą przez okres dłuższy niż 10 dni, śmierci w trakcie kadencji, zrzeczenia się urzędu, usunięcia z urzędu bądź też innej przeszkody w wypełnianiu powinności. We wszystkich przypadkach obowiązki prezydenta przejmuje i pełni czasowo Przewodniczący Izby Deputowanych, a w jego zastępstwie przewodniczący poprzedniej kadencji Izby, bądź też rząd kolegialny (w trzeciej kolejności). Jeśli niezdolność prezydenta do pełnienia funkcji trwa ponad trzydzieści dni, konstytucja zobowiązuje do zwołania Izby Deputowanych, która rozstrzyga (większością $\frac{3}{5}$ głosów), czy zaistniała sytuacja wymaga wyboru nowego prezydenta. Uchwała Izby Deputowanych

³ Por.: J. Kamiński, *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa 2004, s. 34.

⁴ Art. 32, ust. 4 konstytucji z 1975 r., w brzmieniu znowelizowanym 6 marca 1986 r.

⁵ Art. 32, ust. 1 konstytucji z 1975 r.

⁶ Formułę przysięgi zawiera art. 33, ust. 2 konstytucji greckiej. Brzmi ona następująco: „Przysięgam w imię Trójcy Świętej, Jedynej i Niepodzielnej przestrzegać Konstytucji i Ustaw, czuwać nad ich wiernym przestrzeganiem, bronić niezależności narodowej i integralności kraju, chronić praw i swobód Greków, służyć interesowi powszechnemu i rozwojowi ludu greckiego”.

uznającej, że taki wybór jest konieczny, obliguje jej członków do wyboru nowego prezydenta w ciągu 6 miesięcy od zaprzestania sprawowania funkcji przez poprzedniego prezydenta⁷.

Konstytucja Grecji dzieli uprawnienia prezydenta na dwie grupy. Z punktu widzenia samodzielności ich wykonywania grupę pierwszą stanowią prerogatywy, czyli uprawnienia osobiste prezydenta, niepodlegające wymogowi kontrasygnaty. Grupę drugą tworzą uprawnienia, przy realizacji których wymagana jest kontrasygnata ministerialna. W grupie prerogatyw najistotniejsze znaczenie mają:

- a) powołanie premiera,
 - b) powierzenie premierowi misji tworzenia rządu,
 - c) rozwiązanie Izby Deputowanych,
 - d) prezydenckie weto ustawodawcze,
 - e) mianowanie funkcjonariuszy państwowych obsługujących urząd prezydenta.
- Prerogatywy prezydenckie zasługują na uwagę. Po pierwsze, logicznym rozwiązaniem jest uchylenie wymogu kontrasygnaty przy aktach powoływania premiera i rządu, gdyż niezrozumiałe byłoby uzależnienie tego typu czynności od zgody (podpisu) członków rządu poprzedniego. Po drugie, wymóg kontrasygnaty nie towarzyszy decyzji o rozwiązaniu Izby Deputowanych, gdyż rozwiązanie to następuje w ściśle określonych przypadkach nieskuteczności procedur służących wyborowi prezydenta. Gdyby kontrasygnata była wymagana w tym przypadku, to członkowie rządu mieliby wpływ na wybór prezydenta. Po trzecie, poza wymogiem kontrasygnaty znalazło się korzystanie z prezydenckiego weta ustawodawczego. Weto bowiem jest elementem wzajemnych relacji między Prezydentem Republiki a Izbą Deputowanych, co nie dotyczy bezpośrednio funkcji i odpowiedzialności rządu. Po czwarte, zrozumiałe jest też wyłączenie kontrasygnaty przy nominacjach bezpośrednich współpracowników prezydenta, działających na rzecz jego urzędu.

Konstytucja Grecji z 1975 r. stoi na stanowisku, że uprawnienia prezydenta winny być wyraźnie wyartykułowane. Zgodnie z art. 50 domniemywanie uprawnień prezydenta jest niemożliwe. W grupie uprawnień objętych wymogiem kontrasygnaty mieszczą się pozostałe kompetencje prezydenta Republiki. Dotyczy on zwłaszcza wydawania dekretów prezydenckich oraz innych aktów „o randze ustawy”⁸. W myśl konstytucji prezydent zobligowany jest do współdziałania z rządem w ogłaszaniu referendum „w sprawie ważnych problemów narodowych”. Co więcej, ogłoszenie referendum musi być zaakceptowane przez Izbę Deputowanych, a to oznacza włączenie do procesu decyzyjnego także władzy ustawodawczej⁹.

Ze względu na sferę oddziaływania uprawnienia prezydenta można podzielić na dotyczące spraw zewnętrznych państwa oraz stosunków wewnętrznych. Prezydent Republiki wypowiada wojnę i zawiera traktaty pokojowe, ustanawia sojusze, zawiera umowy dotyczące uczestnictwa Grecji w organizacjach międzynarodowych. Reprezentuje państwo na arenie międzynarodowej. W obszarze stosunków zewnętrznych prezydent ma prawo inicjatywy i podejmowania decyzji. Zna-

⁷ J. Kamiński, *op. cit.*, s. 35.

⁸ Chodzi o akty o cechach ustawy (*les actes de valeur législative*).

⁹ Art. 44, ust. 1 konstytucji.

mienne jest jednak to, że Konstytucja nakłada na niego – w art. 36, ust. 1 – powinność informowania Izby Deputowanych o podjętych działaniach i udzielania jej niezbędnych wyjaśnień „w zakresie, na jaki pozwalają interesy i bezpieczeństwo państwa”. Wymogiem współdziałania prezydenta z Izłą Deputowanych objęte są w szczególności te sfery stosunków gospodarczych, w których zawarte umowy i porozumienia wymagają regulacji ustawowej lub też ustanowienie obciążeń o charakterze podatkowym czy daninowym¹⁰.

W sferze stosunków wewnętrznych prezydent dysponuje szerokimi uprawnieniami. Na plan pierwszy wysuwają się kompetencje wobec parlamentu. Prezydent zwołuje sesje zwyczajne parlamentu (raz w roku) i dysponuje prawem zwołania sesji nadzwyczajnej „każdorazowo, gdy uzna taką potrzebę”¹¹. Nadto prezydent otwiera i zamyka sesje parlamentu (osobiście lub przez premiera), może te sesje zawieszać, powodując tym przesuwanie obrad. Zawieszenie obrad parlamentu nie może trwać dłużej niż 30 dni i bez zgody Izby Deputowanych nie może mieć miejsca na tej samej sesji.

Jeśli chodzi o rozwiązanie parlamentu, konstytucja grecka dopuszcza fakultatywne (zależne od decyzji prezydenta) oraz obligatoryjne rozwiązanie Izby Deputowanych¹². Przypadki fakultatywnego rozwiązania Izby określa art. 41 ustawy zasadniczej. Przewiduje on sięgnięcie przez prezydenta po wspomnianą kompetencję wówczas, gdy dwa rządy ustąpiły na skutek wotum nieufności bądź zostały sklonione do dymisji, zaś skład Izby nie gwarantuje przyszłej stabilności rządu. Pierwsza ze wskazanych tu przesłanek ma charakter obiektywny, natomiast druga (brak gwarancji stabilności rządu) zależy od oceny prezydenta. Prezydent ma obowiązek przeprowadzenia arbitrażu, służącego zapewnieniu harmonii w stosunkach parlament – rząd¹³.

Obligatoryjne rozwiązanie Izby Deputowanych następuje w pierwszej kolejności w razie niemożności powołania rządu. Prezydent powinien też rozwiązać Izbę Deputowanych na wniosek rządu „w celu odnowienia zaufania społecznego” przy rozstrzyganiu „kwestii o szczególnym znaczeniu dla kraju”. Wówczas na wniosek rządu prezydent zwraca się do narodu, ogółu wyborców o odnowienie mandatu parlamentu w związku z „kwestią mającą szczególne znaczenie dla kraju”. Izba Deputowanych nie może być jednak rozwiązana przed upływem roku od początku kadencji¹⁴. Wyjątkiem jest niemożność sformułowania rządu mimo pięciokrotnie ponawianych prób jego utworzenia bądź też uchwalenie wotum nieufności wobec dwóch kolejnych rządów.

Prezydent dysponuje też prawem promulgacji ustaw i towarzyszącym prawu promulgacji prawem weta zawieszającego¹⁵. Prezydenckie weto może być obalone

¹⁰ Kwestie te nie mogą być samoistnie regulowane w dekretach prezydenckich.

¹¹ Wskazuje to na istotny wpływ prezydenta. Por. art. 40, ust. 1, zd. 2.

¹² Por.: J. Kamiński, *op. cit.*

¹³ P. D. Dagtogliu, *Constitutional and Administrative Law, [w:] Introduction to Greek Law*, Athens 1988, s. 23-25.

¹⁴ Tak przewiduje nowelizacja konstytucji wprowadzona 6 marca 1986 r.

¹⁵ Por. J. Kamiński, *op. cit.*

ponownym uchwaleniem ustawy bezwzględną większością głosów. W takim przypadku prezydent winien ogłosić ustawę w terminie 10 dni od jej przyjęcia¹⁶.

Izba Deputowanych może upoważnić prezydenta do wydania dekretów dotyczących spraw wskazanych przez ustawy upoważniające. Ustawy takie winny określić kierunek regulacji dekretowej oraz okres, w jakim prezydent winien korzystać z uprawnienia¹⁷. Kompetencja ogłaszania referendów, z wyłączeniem spraw budżetu, wymaga współdziałania Izby Deputowanych. W danej kadencji parlamentu prezydent może wystąpić z inicjatywą przeprowadzenia referendum dwukrotnie, co oznacza, że parlament zachowuje dominację w sferze ustawodawstwa. Obok referendum ustawodawczego prezydent może zarządzać referenda „w sprawie ważnych problemów narodowych”. Referendum takie może być przeprowadzone bądź z inicjatywy rządu, bądź na mocy uchwały Izby Deputowanych. Tym samym prezydent ma ograniczone możliwości sięgania po instytucje referendum i kontaktowania się z wyborcami „ponad głowami deputowanych”.

W zakresie tworzenia rządu prezydent *de facto* zależny jest od układu sił w parlamencie. Art. 37, ust. 2 konstytucji obliguje prezydenta do powołania na stanowisko premiera kandydata partii dysponującej większością bezwzględną w Izbie Deputowanych, zaś w przypadku braku takiej większości – większością zwykłą. Kolejne nominacje prezydenckie dotyczyć winny kandydatów z partii drugiej i trzeciej z punktu widzenia reprezentacji parlamentarnej. Poszczególne misje konsultacyjne zostały przy tym – po nowelizacji konstytucji, dokonanej w r. 1986 – zdyscyplinowane w czasie; winny trwać po trzy dni każda¹⁸. Kolejnym krokiem są konsultacje prezydenta z przedstawicielami wszystkich partii w parlamencie. Gdy ten krok nie przyniesie rezultatu, prezydent winien rozważyć powierzenie funkcji premiera wysokim funkcjonariuszom państwa – przewodniczącym Rady Stanu, Sądu Kasacyjnego czy Izby Obrachunkowej, alternatywą jest rozwiązanie parlamentu i zarządzenie nowych wyborów do Izby Deputowanych.

Dymisja rządu obliguje prezydenta do powołania nowego premiera, winien nim być w pierwszej kolejności przedstawiciel tej samej partii lub koalicji politycznej. Do czasu objęcia funkcji przez nowego premiera prezydent powierza kierownictwo rządu wicepremierowi bądź ministrowi o najdłuższym stażu w rządzie¹⁹. Prezydent powołuje premiera, ministrów, sekretarzy stanu oraz innych funkcjonariuszy państwa w przypadkach określonych ustawowo. Jest także zwierzchnikiem sił zbrojnych²⁰. Obsadza stanowiska wojskowe i nadaje stopnie. Dysponuje również prawem łaski (na wniosek ministra sprawiedliwości). W przypadku ministrów postawionych w stan oskarżenia przed Sądem Specjalnym prezydent z tego prawa może korzystać tylko za zgodą Izby Deputowanych²¹.

Odpowiedzialność prezydenta reguluje art. 49 konstytucji oraz art. 2, ust. 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności Prezydenta Republiki z 1976 r. Uwalniają one

¹⁶ Art. 42, ust. 2 w brzmieniu ustalonym przez nowelizację z 6 marca 1986 r.

¹⁷ Art. 43, ust. 4, zd. 2.

¹⁸ Por.: art. 37, ust. 3, zd. 2 konstytucji greckiej z 1975 r. w brzmieniu z 6 marca 1986 r.

¹⁹ Por.: art. 38, ust. 2 konstytucji.

²⁰ Art. 45 konstytucji.

²¹ Por.: art. 86 konstytucji.

prezydenta od odpowiedzialności z wyłączeniem zdrady stanu lub świadomego łamania konstytucji. Tym samym prezydent korzysta do momentu wygaśnięcia mandatu z *sui generis* immunitetu materialnego. Za zdradę stanu lub łamanie konstytucji prezydenta stawia w stan oskarżenia Izba Deputowanych, inicjatywa tego typu musi być poparta przez co najmniej $\frac{1}{3}$ deputowanych, zaś uchwała parlamentu wymaga większości $\frac{2}{3}$ głosów.

Prezydent odpowiada przed Sądem Specjalnym ustanowionym przed wniesieniem oskarżenia. W skład tego sądu wchodzi 12 sędziów wybranych drogą losowania przez przewodniczącego parlamentu z grona sędziów Sądu Kasacyjnego oraz Sądu Apelacyjnego, a przewodniczy mu Prezes Sądu Kasacyjnego. Na czas oskarżenia prezydent zostaje zawieszony w sprawowaniu urzędu. Uniewinnienie oznacza powrót do pełnienia urzędu, skazanie równa się utracie stanowiska i otwiera drogę do wyboru nowego prezydenta²².

²² Szerzej por. A. Pulit, *System konstytucyjny Grecji*, Kraków 2004.